Tweede Kamer der Staten-Generaal 2

Vergaderjaar 2015–2016

34 300 IX Vaststelling van de begrotingsstaat van het Ministerie van Financiën (IXB) en de begrotingsstaat van Nationale Schuld (IXA) voor het jaar 2016

Nr. 8 BRIEF VAN DE ALGEMENE REKENKAMER

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 24 september 2015

Met deze brief ontvangt u enkele aandachtspunten bij de ontwerpbegroting 2016 van het Ministerie van Financiën, de Nationale Schuld en de Miljoenennota 2016.[1] De ontwerpbegroting 2016 van het Ministerie van Financiën omvat € 6.831 miljoen aan uitgaven en € 121.473 miljoen aan ontvangsten. Bij de Nationale Schuld gaat het om € 37.429 miljoen aan uitgaven en € 43.891 miljoen aan ontvangsten. In deze brief brengt de Algemene Rekenkamer conclusies en aanbevelingen uit ons verantwoordingsonderzoek over 2014 in verband met de ontwerpbegroting 2016 van het ministerie en de Miljoenennota 2016.

Een goede begroting legt de basis voor een goede verantwoording. Het is hierbij belangrijk dat ministeries *het beheer* van hun organisatie op orde hebben, ook in een tijd van grote (stelsel)veranderingen. Bij het Ministerie van Financiën geldt dit met name voor de Belastingdienst, die voor een grote moderniseringsopgave staat. Daarnaast moet de Minister van Financiën, vanwege zijn rol als beheerder van de rijksschatkist, bijzondere aandacht hebben voor *transparantie* in de (rijks)begroting.

Bij de ontwerpbegroting 2016 van het Ministerie van Financiën en de Miljoennota 2016 vragen we aandacht voor de volgende punten:
1. Belastingdienst heeft tijd en ruimte nodig voor nieuwe balans tussen beheer en innovatie.
2. Informatie over risico's van garantieregelingen is verder verbeterd.
3. Ruimte voor verbetering in toelichting over ramingen van belastingontvangsten.
4. Beleidsdoorlichtingen geven nog te weinig inzicht in doelmatigheid en doeltreffendheid van gevoerd beleid.

Verder staan we kort stil bij de actualisatie van onze website rekenkamer.kredietcrisis.nl.

[1] Een afschrift van deze brief sturen we tevens naar de voorzitter van de Eerste Kamer, de Minister en Staatssecretaris van Financiën en de Minister-President.

kst-34300-IX-8
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2015

1. Belastingdienst heeft tijd en ruimte nodig voor nieuwe balans tussen beheer en innovatie.

De Belastingdienst werkt met ruim 1.200 ICT-applicaties. Veel applicaties zijn (soms sterk) verouderd en hebben een grote onderlinge afhankelijkheid. De ouderdom, het achterstallig onderhoud en de verwevenheid van deze systemen zorgen voor ICT-problemen bij de uitvoering van beleid. Deze «legacy-problematiek» hebben wij in ons rapport *Resultaten verantwoordingsonderzoek 2014 bij het Ministerie van Financiën (IX)* als een ernstige onvolkomenheid aangemerkt.[2]

De Minister en Staatssecretaris onderkennen de ICT-problemen. Zo wordt in de zogenaamde Autobrief II van 19 juni 2015 beschreven dat de legacy-problematiek bij de Belastingdienst nog meerdere jaren van grote invloed is op het kunnen verwerken van beleidswijzigingen in de belastingwetgeving. Een verandering van de motorrijtuigenbelasting (MRB) is bijvoorbeeld niet mogelijk vanwege het «huidige, gammele systeem».[3] De verandering zal in 2019 ingaan, na de introductie van een verbeterd MRB-systeem. Met de brief is de Staatssecretaris niet alleen transparant, maar neemt hij ook tijd voor de implementatie en uitvoering van de aanpassingen.

In het voorjaar van 2015 heeft de Staatssecretaris met de investeringsagenda van de Belastingdienst inzicht gegeven in de moderniseringsopgave, nog zonder dat er sprake is van een daadwerkelijke herziening van het belastingstelsel.[4] Het zoeken naar een goede balans tussen het beheer van het bestaande ICT-landschap enerzijds, en het doorvoeren van vernieuwing anderzijds is een belangrijke uitdaging voor de Belastingdienst. Waarborging van continuïteit van de primaire processen en dienstverlening van de Belastingdienst is daarbij een eerste vereiste. In ons lopende verantwoordingsonderzoek over 2015 volgen wij de aanpak van de legacy-problematiek en de uitwerking van de investeringsagenda.

De Belastingdienst heeft afzonderlijke uitvoeringstoetsen opgesteld voor de fiscale beleidsmaatregelen uit het Belastingplan 2016 en deze openbaar gemaakt. Daarmee wordt de uitvoerbaarheid, het risico op procesverstoringen, de fraudegevoeligheid en de kosten van de maatregelen getoetst. Wij vinden dit een positieve ontwikkeling en zullen in het verantwoordingsonderzoek over 2015 aandacht besteden aan deze uitvoeringstoetsen.

Inmiddels is duidelijk geworden dat de voorgenomen herziening van het belastingstelsel voorlopig van de baan is. Daarmee is een gelegenheid onbenut om het belastingstelsel (op termijn) beter uitvoerbaar te maken. Het belang daarvan hebben wij dit voorjaar in onze brief over de herziening van het belastingstelsel onderstreept.[5]

Het blijft naar ons idee onverminderd van belang dat de Tweede Kamer en het kabinet blijven zoeken naar mogelijkheden om het belastingstelsel beter uitvoerbaar te maken en (vooral) te vereenvoudigen. Daarbij moet uiteraard voldoende tijd zijn voor de uitwerking, uitvoering en implemen-

---

[2] Kamerstuk 34 200 IX, nr. 2.

[3] Kamerstuk 32 800, nr. 27.

[4] Kamerstuk 31 066, nr. 236. In de investeringsagenda heeft de Belastingdienst de Brede Agenda uit mei 2014 en de activiteitenkalender uit mei 2015 verder uitgewerkt.

[5] Kamerstuk 32 140, nr. 7. Overigens vindt de Raad van State een lastenverlichting zonder een bijbehorende stelselherziening een gemiste kans. De door het Kabinet aangekondigde fiscale beleidsmaatregelen doen volgens de Raad van State geen recht aan de knelpunten in het belastingstelsel (bron: Advies van de Raad van State op ontwerp Miljoenennota 2016, 9 september 2015).

tatie van eventuele maatregelen. Per saldo zou een dergelijke herziening echter een betekenisvolle bijdrage kunnen leveren aan een betere uitvoering door de Belastingdienst. De opgave van de Staatssecretaris om de Belastingdienst robuuster te maken, is met het loslaten van de herziening naar onze mening niet gemakkelijker geworden.

2. Informatie over risico's van garantieregelingen is verder verbeterd

Het Rijk staat in 2016 in totaal garant voor een bedrag van € 478,7 miljard (garanties en achterborgstellingen).[6] Het financiële risicoprofiel van Nederland is daarmee gestegen met € 3,4 miljard ten opzichte van 2015. In onze rapporten *Risico's voor de overheidsfinanciën*[7] en *Financiële risico's voor Nederland bij internationale garanties*[8] hebben wij aandacht gevraagd voor een goede verantwoording en beheersing van financiële risico's die de rijksbegroting kunnen raken. De geconstateerde financiële garanties, achterborgstellingen en toezeggingen zijn immers niet gegarandeerd gratis, en kunnen leiden tot daadwerkelijke uitgaven met ingrijpende gevolgen voor de overheidsfinanciën.

Het is positief dat de Minister van Financiën in de Miljoenennota 2016 de integrale risicoanalyses heeft doorontwikkeld. Daarnaast verschaffen schokproeven het parlement waardevolle informatie over het effect van (macro-economische) schokken op de ontwikkeling van de overheidsfinanciën. Beide kunnen worden gebruikt bij de wegingen van de risico's en bijbehorende beheersingsmaatregelen.
Dit inzicht in de inhoud, samenstelling en de verdeling van de risico's is relevant voor de beheersing ervan door de Minister van Financiën en de mogelijkheden tot controle door het parlement hierop. In dit kader publiceerden wij op 10 september 2015 het onderzoeksrapport *Noodsteun voor eurolanden tijdens de crisis – Inzet van de Europese noodfondsen tussen 2010 en 2015*.[9] In dit onderzoek worden noodfondsen als het Europees Stabiliteitsmechanisme (ESM) en de Europese Financiële Stabiliteitsfaciliteit (EFSF) en steunmaatregelen van de Europese Centrale Bank (ECB) tijdens de crisis in samenhang met elkaar behandeld. Beide typen maatregelen kunnen direct of indirect gevolgen hebben voor de Nederlandse schatkist.

Garantieregeling De Nederlandsche Bank

De Staat heeft in 2013 een garantie van € 5,7 miljard[10] aan De Nederlandsche Bank (DNB) verstrekt voor het balansrisico van DNB. De garantie betreft een groot deel van de crisis gerelateerde maatregelen van het Europees Systeem van Centrale Banken (ESCB). Dit zou reële gevolgen kunnen hebben voor de Nederlandse schatkist. Deze staatgarantie loopt tot en met 2017 en betreft vooral het afdekken van risico's van de aankoop van (staats)obligaties van perifere Eurolanden.

Of, wanneer en in welke mate DNB een beroep zou kunnen gaan doen op deze garantstelling is afhankelijk van onzekere factoren, zoals mogelijke steunoperaties van de ECB en afschrijvingen op activa op initiatief van de ECB, en ontwikkeling van de rente. In de Miljoenennota 2016 wordt meer

---

[6] Kamerstuk 34 300, nr. 1, pagina 91.
[7] Kamerstuk 33 299, nr. 2.
[8] Kamerstuk 31 371, nr. 376.
[9] Kamerstuk 21 501-07, nr. 1307.
[10] Tegenover de verleende garantie staat voor de Staat een verwachte winstuitkering van DNB van cumulatief € 3,2 miljard in 2017.

dan voorheen aandacht besteed aan gevallen waarbij schade in ieder geval ten laste van 's Rijks schatkist worden gebracht:
- alle exposure op de *Securities Market Programme*-portefeuille;[11]
- alle exposure op banken uit Griekenland, Portugal en Cyprus;
- claim op de nationale centrale banken uit Griekenland, Portugal en Cyprus (bijgehouden in Target-2).[12]

De transparantie kan verder toenemen als de Minister verwoordt:
- hoe de balans van de betrokken instellingen (zoals DNB en ECB) eruit ziet in termen van risico's en buffers (zoals financieel profiel, soort risico's en de kans dat risico's zich voordoen);
- hoe de instellingen de risico's zelf beheersen.

We geven u daarom in overweging met de Minister van Financiën risico's van de blootstelling van Nederland aan de huidige monetaire operaties in relatie tot de huidige staatsgarantie (geldig tot en met 2017) nader te belichten.

Garantieregeling Asian Infrastructure Investment Bank

Op 30 maart 2015 informeerde de Minister van Financiën uw Kamer dat Nederland is toegetreden tot de *Asian Infrastructure Investment Bank* (AIIB).[13] Met deze deelname is een garantie van € 730 miljoen gemoeid (80% garantiekapitaal en 20% kapitaalstorting). Sinds enkele jaren valt de groei in China sterk terug. De kans dat de garantie wordt ingeroepen is volgens de Minister zeer klein. De kwantitatieve onderbouwing van de risico's (soort risico en mate van manifestatie) komt niet terug in de Miljoenennota 2016 en/of in andere stukken. Nederland tekenende het toetredingsverdrag op 29 juni 2015 en bekrachtiging vindt uiterlijk 31 december 2015 plaats. De Minister legt de bekrachtiging via een (stilzwijgende) goedkeuringsprocedure aan uw Kamer voor.[14]
Wij geven uw Kamer in overweging om de Minister van Financiën te vragen om het risicoprofiel van de garantiestelling AIIB nader uit te werken en voorafgaand aan de ratificatie met uw Kamer te delen. Dit mede gezien de aanbevelingen in ons rapport Risico's voor de overheidsfinanciën en het doel van kabinet om nieuwe garanties te beperken (*nee, tenzij*-beleid).

3. Ruimte voor verbetering in toelichting over ramingen van belastingontvangsten

Het merendeel van de tegenvallers die de rijksbegroting uit balans brachten de afgelopen jaren was te vinden aan de inkomstenzijde. Dat roept de vraag op hoe de ramingen van de ontvangsten tot stand komen en hoe zij moeten worden geïnterpreteerd. In ons rapport *Raming van Belastingontvangsten*, gelijktijdig gepubliceerd met deze brief, concluderen wij dat de verschillende opeenvolgende kabinetsnota's die jaarlijks het licht zien niet altijd goed op elkaar aansluiten als het gaat om de toelichting op belastingontvangsten die erin worden vermeld.

[11] Opkoopprogramma voor overheidsobligaties op de secundaire markt.
[12] In eerder onderzoek schreven wij dat onderlinge vorderingen en schulden tussen centrale banken van de Eurozone die niet worden verrekend, binnen het zogenoemde Target 2-systeem worden bijgehouden. Een positief Target 2-saldo van een centrale bank, zoals voor Nederland geldt, kan alleen tot een verlies leiden als een lidstaat met een negatief Target 2-saldo zou besluiten zijn nationale munteenheid opnieuw in te voeren en uit het Eurosysteem te treden. Meer informatie over de werking van het Target 2-systeem is te vinden in ons rapport *Risico's voor de overheidsfinanciën* (Kamerstuk 33 299, nr. 2) en in de brief van de Minister van Financiën aan de Tweede Kamer over Target-2 (Kamerstuk 21 501-07, nr. 905).
[13] Kamerstuk 33 625, nr. 152.
[14] Kamerstuk 33 625, nr. 167.

Daarom bevelen wij in het rapport de Minister van Financiën aan om samen met de Tweede Kamer de informatievoorziening over de belastingontvangsten te evalueren en daarbij vijf deelconclusies uit ons onderzoek mee te nemen. In zijn reactie op ons rapport doet de Minister een aantal toezeggingen om de informatievoorziening op deze vijf punten te verbeteren. Zo zegt de Minister onder andere toe om voortaan een budgettaire tabel van het definitieve Belastingplan te presenteren.

Verder bevelen wij in het rapport de Minister aan om duidelijk vast te leggen of, en zo ja, wanneer in ramingen van individuele fiscale maatregelen rekening wordt gehouden met de gedragseffecten op belastingplichtigen die een fiscale maatregel teweeg kan brengen. De Minister heeft hierop toegezegd dat, indien gedragseffecten worden meegenomen in ontvangstenramingen, dit voortaan zal worden aangegeven en toegelicht in de budgettaire paragraaf van de betreffende fiscale wetgeving.

In ons rapport staan twee aanbevelingen geformuleerd waarop de Minister van Financiën in zijn bestuurlijke reactie geen toezegging doet:
- Leg in de begrotingsregels vast wanneer gedragseffecten in ramingen van individuele fiscale maatregelen worden verdisconteerd;
- Geef in de startnota van een nieuw kabinet duidelijk aan hoe individuele fiscale maatregelen uit het regeerakkoord in de begroting zijn verwerkt.

Wij begrijpen dat deze aanbevelingen niet op korte termijn volledig kunnen worden doorgevoerd, maar bij het regeerakkoord van een nieuw kabinet zou volgens ons wel een belangrijke stap moeten worden gezet. Om dat mogelijk te maken zou het Ministerie van Financiën hier nu al mee aan de slag kunnen gaan, zodat er bij het formatieproces een uitgewerkt voorstel aan de Tweede Kamer kan worden voorgelegd.

Maar ook voor de Tweede Kamer zien wij daarbij een rol. Wij bevelen de Tweede Kamer aan om er bij toekomstige formatieprocessen zorg voor te dragen dat duidelijk is op welke uitgangspunten de ramingen van de budgettaire effecten van belastingmaatregelen in het regeerakkoord zijn gebaseerd, zodat het kabinet er eenduidig en navolgbaar verantwoording over kan afleggen in daaropvolgende kabinetsnota's.

Per saldo waarderen wij de inspanning van de Minister van Financiën om op korte termijn op enkele belangrijke punten de informatievoorziening te verbeteren. Maar omdat hiermee nog niet alle onduidelijkheden zijn opgelost, herhalen wij onze hoofdaanbeveling om in samenspraak met de Tweede Kamer de informatievoorziening over de belastingontvangsten te evalueren.

4. Beleidsdoorlichtingen geven nog te weinig inzicht in doelmatigheid en doeltreffendheid van gevoerd beleid.

Beleidsdoorlichtingen zijn van groot belang om over het beleid verantwoording af te leggen, om te leren van het gevoerde beleid en beleid te verbeteren. Met beleidsdoorlichtingen wordt inzicht gegeven in hoeverre publieke middelen «evidence based» zo doelmatig en doeltreffend mogelijk besteed zijn. Goede beleidsdoorlichtingen zijn ook belangrijk voor het uitoefenen van het budgetrecht, zodat uw Kamer weet of het budget doeltreffend en doelmatig wordt besteed.

In ons verantwoordingsonderzoek over 2014 schreven wij onder meer dat beleidsdoorlichtingen nog te weinig inzicht geven in de doelmatigheid en doeltreffendheid van het gevoerde beleid, terwijl het instrument juist

hiervoor bedoeld is. Onze zorg betreft ook een gebrek aan onafhankelijke oordeelsvorming en daarmee de bruikbaarheid van de beleidsdoorlichtingen. Van elke beleidsdoorlichting stuurt de verantwoordelijke Minister nu een plan van aanpak aan uw Kamer.

Wij bevelen uw Kamer aan om deze plannen te toetsen aan enkele noodzakelijke voorwaarden:
- In hoeverre is de vraagstelling van de beleidsdoorlichting helder geformuleerd?
- Hoe waarborgt de Minister de kwaliteit van de beleidsdoorlichting?
- Hoe zorgt de Minister voor een onafhankelijk oordeel over de beleidsdoorlichting?
- Welke beleidsonderdelen worden (niet) meegenomen en wanneer worden de niet meegenomen onderdelen doorgelicht?

Verder wijzen we erop dat bij beleidsdoorlichtingen regelmatig blijkt dat het beschikbare evaluatieonderzoek niet of onvoldoende bruikbaar is. Dat belemmert de synthese van de onderzoeksresultaten, waarop een beleidsdoorlichting rust. Het is verstandig als ook uw Kamer zich daar tijdig rekenschap van geeft bij het aanvaarden van nieuw beleid.

Wij hopen ook dat de Eerste Kamer nader aandacht besteedt aan de vraag welke lessen te trekken zijn uit afgeronde beleidsdoorlichtingen met het oog op verrijking van de toets op uitvoerbaarheid van wetgeving.

Actualisatie website rekenkamer.kredietcrisis.nl

Wij volgen sinds het najaar van 2008 de maatregelen en interventies die de Minister van Financiën heeft genomen om de gevolgen van de kredietcrisis tegen te gaan. In het webdossier http://kredietcrisis.rekenkamer.nl is een overzicht opgenomen van de relevante gebeurtenissen. We hebben deze website vandaag geactualiseerd met de volgende onderwerpen:
- de ontwikkelingen rond het verkoopproces van ABN AMRO en REAAL, zoals de voorgenomen beursgang en de beschermingsconstructie;
- de afwikkeling van de verkoop van VIVAT (voorheen REAAL);
- de voorgenomen loskoppeling van SNS Bank van SNS REAAL.

Opvolging aanbevelingen Algemene Rekenkamer

Ten slotte wijzen wij u op onze Opvolgmonitor. Hierop is terug te vinden hoe de Minister en Staatssecretaris van Financiën opvolging hebben gegeven aan onze aanbevelingen. U vindt de monitor op www.rekenkamer.nl/Publicaties/Opvolging_aanbevelingen.

We gaan graag met u in gesprek over onze aandachtspunten uit deze brief.

Algemene Rekenkamer

drs. C.C.M. Vendrik,
wnd. president

dr. Ellen M.A. van Schoten RA,
secretaris